



© Intermón Oxfam

## La Realidad de la Ayuda 2006-2007



Intermón Oxfam

## **La Realidad de la Ayuda 2006-2007**

### **Dirección de la colección:**

Marta Arias

### **Coordinación de la edición:**

Carmen González

Agradecemos la colaboración del equipo territorial de Intermón Oxfam en la recopilación de datos sobre cooperación descentralizada.

El capítulo 4 ha sido elaborado por José Antonio Alonso y José Antonio Sanahuja (ICEI).

### **Colaboradores en Intermón Oxfam:**

Marta Arias, Jorge Castañeda, Isabel Kreisler, Gonzalo Fanjul,

Sara Ladra, Irene Milleiro e Isabel Tamarit

### **Dirección de arte:**

Carlos Fernández / errequeerre.org

### **Fotografía de la cubierta:**

©Tomàs Abella / Intermón Oxfam

### **Coordinación de la producción:**

Elisa Sarsanedas

### **© Intermón Oxfam**

Roger de Llúria, 15, 08010 Barcelona

Tel. 934820700 Fax 934820707

ISBN: 84-8452-470-1

Depósito legal: B. 50.091-2006

### **Realización:**

Cesar Useche / Rahia producciones & Carlos Fernández / errequeerre.org

### **Producción:**

Ediciones Octaedro, S.L.

### **Impresión:**

Hurope, S.L.

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea.

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Intermón Oxfam y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Impreso en papel ecológico





**Pág. 9**      **Preámbulo.** Ariane Arpa

---

## CAPÍTULO 1

---

**Pág. 11**      **La Ayuda al Desarrollo en España en 2006-07.** Carmen González

1. Panorama internacional de la cooperación para el desarrollo
2. Evolución general y comparativa de la cooperación española
3. Instrumentos de la cooperación española
4. Distribución sectorial de la AOD española
5. Distribución geográfica de la AOD española
6. Principales actores de la cooperación española

---

## CAPÍTULO 2

---

**Pág. 83**      **Plan África. ¿Desarrollo en África?** Isabel Kreisler

1. Introducción
2. El Plan África
3. Comercio internacional y desarrollo en África
4. La financiación del desarrollo: ayuda oficial y condonación de la deuda africana
5. Inversión privada de España en África
6. Conflictos y protección de civiles en África
7. Conclusiones

---

## CAPÍTULO 3

---

**Pág. 119**      **50 años de pobreza, 50 años de desarrollo.** Gonzalo Fanjul y Sara Ladra

1. Introducción
2. La evolución de los datos: ¿qué hemos observado en estos 50 años?
3. La evolución de las ideas: ¿qué hemos aprendido en estos 50 años?
4. Conclusión

---

## CAPÍTULO 4

---

**Pág. 179**      **Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo.** José Antonio Alonso, José Antonio Sanahuja

1. Introducción
2. El sistema internacional en transición: actores, estructuras, visiones
3. Gobernar la globalización: entre la hegemonía y el multilateralismo
4. Afrontar la violencia y la guerra: seguridad humana y derecho cosmopolita
5. Pobreza y cohesión social: las políticas de desarrollo frente a la globalización
6. Estado, soberanía y ciudadanía global
7. La demanda insatisfecha de bienes públicos internacionales
8. Nuevas miradas a viejos problemas
9. Nuevos problemas
10. Comentarios finales





## CAPÍTULO 4

### Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo

José Antonio Alonso y José Antonio Sanahuja  
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

---

# 1. Introducción



© Pablo Tosco / Intermón Oxfam

Tras más de cinco décadas de experiencia internacional en materia de desarrollo, no cabe decir que el balance sea tranquilizador. Por supuesto, se ha progresado en ciertos parámetros sociales, como la educación, la esperanza de vida o la mortalidad infantil (véase un recuento detallado en el capítulo anterior): son logros que no cabe desconsiderar, por cuanto expresan mejoras en las condiciones de vida de una parte de la población del mundo en desarrollo. Pero, junto a ello, en el lado negativo del balance, es preciso recordar que una parte de la humanidad —especialmente en África subsahariana— está en condiciones peores que las que tenía cuando alcanzó la independencia, hace cuatro décadas, que todavía 2,6 mil millones de personas (cerca del 40% de la población mundial) viven con menos de dos dólares al día y que cerca de las dos terceras partes de la desigualdad

mundial se deben a las extraordinarias distancias en oportunidades y niveles de vida que rigen entre países y regiones en la economía mundial. Todo ello plantea un serio desafío a la comunidad internacional. ¿Qué ha podido fallar?

La opinión se divide a la hora de buscar responsables. Los organismos internacionales y algunos donantes insisten en la baja calidad de las instituciones y políticas aplicadas en los países en desarrollo como principal causa de los limitados logros obtenidos. Es la presencia de regímenes ineficaces, autoritarios y corruptos y la puesta en marcha de políticas económicas inadecuadas en los países en desarrollo lo que explica la limitada eficacia que hasta el momento ha tenido la ayuda internacional. De ahí su insistencia en vigilar a los países en desarrollo y de imponerles condiciones para

disciplinar su comportamiento. Los planes de ajuste estructural y la condicionalidad de la ayuda responden a este enfoque. El problema es que el desarrollo es, en sustancia, un proceso de adquisición de crecientes grados de capacidad y autonomía por parte de los pueblos; y es difícil que esos objetivos se alcancen a base de someter a esos mismos pueblos al dictado de la voluntad, supuestamente técnica, de los donantes. La evolución de la doctrina revela, además, que no existe nada parecido a una pragmática del éxito en materia de desarrollo, lo que resta legitimidad a quienes pretenden imponer una única senda de política económica y social a los países.

Por su parte, en el mundo en desarrollo y en ciertos sectores críticos de los países desarrollados se considera que es a los donantes a quienes hay que atribuir la principal responsabilidad en el fracaso de la política de desarrollo. Es el limitado compromiso que los países ricos tienen con los objetivos de desarrollo y su insaciable afán por imponer aquellas condiciones que le son favorables lo que imposibilita el desarrollo de los países más pobres. Para alterar esa situación se reclama un mayor y más sincero compromiso con la lucha contra la pobreza, haciendo que la ayuda responda a criterios que la alejen del inmediato interés de los donantes y la sometan a sistemas concertados de seguimiento y evaluación. El desarrollo de la nueva doctrina elaborada en el seno del CAD, a partir de los propósitos de coordinación, armonización y alineamiento de los donantes y de diálogo y asociación con los receptores, parece responder a este propósito.

Aun cuando ambas opiniones apuntan a factores reales, hay razones para pensar que ni una ni otra elaboran un diagnóstico completo y satisfactorio de las dificultades a las que se enfrentan los países en desarrollo. Desde luego, no cabe suponer que el desarrollo se produzca sobre la base de desplazar a las sociedades y a sus gobiernos de la responsabilidad que les compete como protagonistas del proceso de cambio. Desde esta perspectiva, han de juzgarse como positivos los recientes esfuerzos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para lograr mayores niveles de coordinación entre los donantes y un más elevado grado de apropiación de

la ayuda por parte de los países socios. Pero se trata de una respuesta parcial y, por tanto, insuficiente, al menos si lo que se pretende es provocar un cambio en la dinámica de la desigualdad internacional. Porque el problema no es sólo depurar de manera cada vez más cuidadosa un ámbito necesariamente acotado (y menor) de las relaciones internacionales: el objetivo debiera ser ampliar el foco para repensar, en su conjunto, la agenda de desarrollo. Una tarea que parece obligada si se tienen en cuenta tanto los cambios más recientes habidos en el contexto internacional como las enseñanzas que se derivan de la propia experiencia del desarrollo en los últimos años.

Porque lo cierto es que la agenda de desarrollo definida por la sociedad civil, a lo largo de estos últimos años, se ha construido en torno a tres ámbitos de trabajo básicos: la ayuda, el comercio y la deuda. El propósito era, en primer lugar, lograr un incremento en el compromiso que los donantes tienen con la ayuda internacional, haciendo que los recursos se dirijan de forma más central a combatir la pobreza; en segundo lugar, reducir los niveles en el proteccionismo agrario del Norte, para permitir una inserción comercial más ventajosa de los países en desarrollo; y, por último, aminorar el peso que el sobreendeudamiento tiene sobre las economías del Sur. Si se atiende a la importancia que estos tres aspectos tienen en la apertura de posibilidades de desarrollo de los países más pobres, habrá que convenir que se trata de una agenda incompleta, pero básicamente acertada. Sin duda, hay aspectos de notable relevancia que han quedado fuera del foco de atención de la sociedad civil: se trata de una carencia que debiera corregirse en el futuro. Y es posible, también, que el enfoque dado a los temas seleccionados admita matices u objeciones menores. Pero, en esencia, la agenda adoptada resulta correcta; y sobre ella debiera descansar cualquier redefinición que se haga de las políticas de desarrollo en el futuro.

No es el propósito de este breve capítulo responder a ese desafío, pero sí reflexionar sobre nuevos ámbitos o enfoques que debieran ser tomados en cuenta en ese ejercicio de redefinición que se juzga necesario.



## 2. El sistema internacional en transición: actores, estructuras, visiones



En primer lugar, el sistema internacional en el que se inscribe esa agenda de desarrollo ha experimentado notables transformaciones. Durante casi cincuenta años, la guerra fría y el proceso de descolonización definieron un sistema internacional con una estructura y una fisonomía fácilmente reconocibles y relativamente estables, a pesar de su potencial de inseguridad, del riesgo de una hecatombe nuclear, y del agravamiento de las brechas socioeconómicas que lo caracterizaban. Ese sistema, claramente centrado en los actores estatales, se estructuró en torno a dos ejes muy visibles. Por un lado, el conflicto Este-Oeste, con sus condicionantes ideológicos y la conformación de rígidas “áreas de influencia” que definían “amigos” y “enemigos” y establecían serias limitaciones para el ejercicio de la soberanía, y la formulación de distintas opciones políticas y de modelo económico. Por otro, el eje Norte-Sur, en el que los países en desarrollo surgidos del proceso de descolonización se enfrentaron a los países ricos, tratando de modificar, sin mucho éxito, el orden económico internacional de posguerra.

En la práctica, ambos ejes estuvieron muy interrelacionados. El movimiento de países no alineados, o las visiones socialdemócratas que expresó el “Informe Brandt” trataron de separar los problemas de las relaciones Norte-Sur y el enfrentamiento bipolar. Sin embargo, en muchas ocasiones los debates sobre el subdesarrollo y los conceptos de justicia en el plano internacional fueron situados en el marco del enfrentamiento Este-Oeste, impidiendo un debate racional sobre estas cuestiones. De igual manera, las políticas de ayuda y cooperación internacional, aunque pudieran estar basadas en una supuesta racionalidad técnica, no pudieron sustraerse de esa rígida estructuración del sistema internacional. En realidad, las lógicas de seguridad del bipolarismo y los vínculos poscoloniales, más que sus objetivos declarados, se encontraban en el mismo origen de la ayuda y de las políticas de desarrollo, y durante décadas fueron sus principales motivaciones. A la postre, la subordinación de la ayuda a esas lógicas condicionó su eficacia y su legitimidad, tanto en el caso de políticas gubernamentales ligadas a intereses de política exterior, como para el fenómeno emergente de las ONG, cuyo margen de actuación dependía de esos factores ideológicos y geopolíticos.

Con el colapso del bloque del Este y la primera guerra del Golfo ese sistema internacional llegó a su fin, y **se inició un periodo de rápidas transformaciones en el sistema internacional, caracterizado por importantes cambios en la naturaleza, las fuentes y la distribución de la riqueza y el poder; por la aparición o por la mayor influencia de diversos actores internacionales no estatales; y por crecientes redes de interdependencia alentadas por interconexiones y flujos económicos, sociales, tecnológicos, y de ideas y conocimiento** cada vez más intensos, que asociamos a las dinámicas de la globalización. Que este periodo pueda ser caracterizado en términos de “transformación” o de “transición” alude a que esos procesos no han terminado. Muchos estudiosos de las relaciones internacionales han tratado de encontrar, con

mayor o menor éxito, una imagen seductora para definir este periodo, del estilo de “el fin de la historia” (Francis Fukuyama), “el choque de civilizaciones” (Samuel Huntington), la “sociedad red” (Manuel Castells), la “globalización depredadora” (Richard Falk), o la “sociedad del riesgo global” (Ulrich Beck). Sin embargo, ninguna de ellas ha podido sustituir en el debate académico o político a las certidumbres que emanaban de la fracturas de la descolonización y de la guerra fría.

**Si algo caracteriza al actual sistema internacional, es la ausencia de una estructura clara.** En la guerra fría, esa doble estructura —Este-Oeste, Norte-Sur— era evidente por sí misma, y parecía estar fuera de discusión. En la actualidad esta cuestión es objeto de debate y no hay consenso al respecto. La trascendencia de esta cuestión desborda el marco académico y no puede ser obviada por los actores,

estatales y no estatales, que operan en el sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo. Partir de una u otra visión del sistema internacional conduce a distintas propuestas en cuanto a la construcción de un orden internacional legítimo y que proporcione respuestas eficaces a las demandas sociales de paz y seguridad, gobernanza democrática, bienestar económico, y cohesión social, dentro y fuera de los confines del Estado. **El debate sobre un orden internacional legítimo remite de inmediato a los conceptos de justicia e igualdad, en el plano nacional e internacional, y las normas, instituciones y recursos que habrán de desplegarse para dar respuesta a esas cuestiones.** Y aunque, tras el 11-S, se vuelven a establecer rígidas divisiones entre “amigos” y “enemigos”, el panorama ideológico es ahora más abierto y es posible abordar los debates sobre el desarrollo sin esos condicionantes.

### 3. Gobernar la globalización: entre la hegemonía y el multilateralismo

Por ejemplo, desde posiciones realistas y neoconservadoras se ha afirmado que el sistema internacional es inequívocamente unipolar, dada la superioridad militar absoluta de Occidente y, en particular, de Estados Unidos, a la que hay que añadir la brecha de capacidades y de voluntad de ejercer ese poder que separa a ese país de otros posibles competidores. Y este hecho, se afirma, es beneficioso. En un mundo que se considera anárquico, carente de una autoridad política centralizada, la paz y la seguridad internacional, la existencia de reglas y de instituciones para la cooperación internacional y la provisión de ciertos “bienes públicos globales” que afectan al desarrollo económico y social, que se analizan más adelante, dependerían de la existencia de un *hegemon* o potencia hegemónica que pueda garantizar su suministro y mantenimiento. Sin *hegemon* nadie garantizaría la paz y la estabilidad del sistema internacional, enfrentándose a los “Estados bribones” (*rogue states*) o “las nuevas amenazas del terrorismo transnacional”, ni se aseguraría la provisión de

esos bienes públicos globales. No hay orden sin cierta capacidad de coerción, y ésta no puede descansar en las organizaciones internacionales o en Naciones Unidas, que se consideran ineficaces al no tener capacidades coercitivas. La alternativa al unipolarismo no sería el multipolarismo, sino un sistema “apolar” propenso a la inestabilidad y al conflicto. El orden internacional ha de ser hegemónico, o no será “orden”, de la misma manera que el único multilateralismo factible y eficaz será hegemónico, como ocurrió tras la II Guerra Mundial.

LAS CUESTIONES DEL DESARROLLO  
SUELEN SER RELEGADAS COMO PARTE DE  
UNA AGENDA “BLANDA” DE LA POLÍTICA  
MUNDIAL, FRENTE A LAS CUESTIONES  
“DURAS” DE LAS RELACIONES DE PODER Y  
LA SEGURIDAD NACIONAL

Desde esta perspectiva, la hegemonía occidental, y el liderazgo estadounidense —la denominada *pax americana*— se presentan como una necesidad política, pero también como un imperativo moral, dada la superioridad intrínseca de sus valores e instituciones, entre las que se incluyen la democracia liberal y una determinada concepción de la economía de mercado. Estas instituciones y principios deberían ser el fundamento del orden internacional, dando respuesta tanto a los problemas de la gobernanza democrática, como al subdesarrollo, la pobreza y la desigualdad internacional, y así se ha planteado en la época del “desarrollismo” de los sesenta y setenta, o con la aplicación del “consenso de Washington” en las dos últimas décadas. En suma, **hegemonía política y militar de Estados Unidos y sus aliados, y liberalización económica, serían las respuestas a las necesidades de gobernanza de un proyecto de globalización basado en los supuestos neoliberales.** En cualquier caso, desde esta perspectiva las cuestiones del desarrollo suelen ser relegadas como parte de una agenda “blanda” de la política mundial, frente a las cuestiones “duras” de las relaciones de poder y la seguridad nacional.

Sin embargo, las actuales dinámicas de redistribución del poder y de la riqueza mundial y la creciente interdependencia que les afecta, refutan esa visión neoconservadora y neoliberal. En cuanto al diagnóstico, permiten hablar de un sistema que, en lo que se refiere a las relaciones entre los Estados, tiende al multipolarismo. Además, debido a los cambios que se han producido en la naturaleza y las fuentes del poder y de la riqueza, **en todos los ámbitos emergen actores no estatales que disponen de mayores recursos y capacidad de influencia, a menudo, superando incluso las capacidades de los Estados,** por lo que la sociedad internacional se torna más plural y compleja. Ello tiende a diluir el carácter estatal del sistema internacional, y **exigiría ampliar el alcance y contenido del concepto de “multipolarismo” para incluir a esos nuevos actores.**

Hay que considerar, por otro lado, que esos actores se ven envueltos en las dinámicas de la globalización, que acentúan el carácter societario del sistema internacional y lo alejan de esa imagen de anarquía de la que parte el realismo político. Desde una perspectiva funcional, **la mayor interdependencia**

**entre Estados, provocada por la integración de los mercados y del espacio político y social, supone una mayor demanda de reglas e instituciones que permitan que esas relaciones de interdependencia respondan a pautas predecibles y ordenadas.** Surge, además, una mayor demanda de suministro de “bienes públicos globales”, que los Estados no pueden asegurar. Y, finalmente, de acciones para asegurar niveles mínimos de cohesión social. Entre las razones en las que se fundamenta la acción pública se encuentran la necesidad de canalizar la acción colectiva y asegurar el suministro de bienes públicos, supliendo las insuficiencias y “fallas” del mercado en ámbitos como la seguridad, el manejo del patrimonio común, o la ejecución de políticas tendentes a asegurar la cohesión social y la materialización de derechos de ciudadanía. Como se va a señalar en este texto, el desafío es asegurar una acción pública global que dé respuesta a estos problemas en el ámbito internacional.

### LA ACTUACIÓN INTERNACIONAL Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS HABRÁ DE ESTAR GUIADA POR UN NUEVO REALISMO QUE REDEFINA LOS INTERESES NACIONALES EN EL MARCO DE LOS PROBLEMAS INTERNACIONALES

Si el sistema internacional responde a ese carácter multipolar, y se caracteriza por esas dinámicas de globalización e interdependencia, ¿qué pautas ha de seguir la actuación internacional y la política exterior de los Estados? Para responder a estas cuestiones cabe señalar, al menos, varias “ideas fuerza”. Por un lado, esa acción habrá de estar guiada por un “nuevo realismo” de corte cosmopolita, que redefina los intereses nacionales en el marco de problemas e intereses globales, y por la promoción de un “multilateralismo eficaz” que permita mejorar la gobernanza del sistema internacional.

El concepto de “nuevo realismo”, según Ulrich Beck, alude a la **necesidad de afrontar la pobreza, la desigualdad, las migraciones o el deterioro de la biosfera como factores de riesgo global, por lo que cualquier política exterior y de seguridad que hoy pretenda ser eficaz y creíble habrá de situarlas en un lugar central.** El viejo realismo político menospreciaba estas cuestiones, ubicándolas en una agenda “blanda” de las relaciones internacionales, frente a las cuestiones “duras” de la seguridad militar y las relaciones diplomáticas. Para el nuevo realismo cosmopolita, es ilusorio y peligroso ignorarlas o relegarlas a un segundo plano, ya que afectan a unos intereses nacionales que, paradójicamente, se “desnacionalizan” por efecto de la globalización, y se redefinen como intereses comunes o colectivos, que la acción del Estado, por sí solo, no puede promover. **La cooperación internacional para el desarrollo se configura, en este contexto, como un instrumento de creciente importancia, que, para ser eficaz deberá responder a estrategias y metas colectivas,** y no a una definición estrecha y egoísta del interés nacional, como preconiza el realismo clásico.

La búsqueda de un multilateralismo eficaz es consecuencia de lo anterior. Responde al reconocimiento de los límites del Estado-nación y de los mecanismos de la cooperación internacional clásica para responder a los desafíos de la globalización. Ese objetivo comporta la **elaboración de marcos normativos, y la (re)construcción de organizaciones internacionales eficaces, como marcos mancomunados de soberanía a escala regional o global, que, además, tendrán que ser de carácter democrático, si aspiran a ser legítimos.** De esta forma, podrán canalizar la participación de los Estados y las sociedades, y movilizar la acción colectiva para asegurar la provisión de seguridad, bienestar económico, cohesión social y sostenibilidad ambiental, que desde esta perspectiva se redefinen como “bienes públicos” globales, o regionales. Por otro lado, supone la “multilateralización” (o, en su caso, la “regionalización” o, en el caso de la UE, la “europeización”) de las políticas exteriores y las políticas de ayuda nacionales. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en la medida que son asumidos como objetivos de la política de cooperación de cada donante y como medida de

su desempeño, serían una muestra de ese proceso de “multilateralización” de políticas.

En la construcción de un sistema multilateral eficaz, surgen varias cuestiones problemáticas. En primer lugar, hay importantes **divergencias respecto a los conceptos y el papel del multilateralismo y la soberanía nacional en el sistema internacional.** En segundo lugar, **la necesidad de otorgar a los países en desarrollo emergentes un papel mayor en el sistema multilateral,** y de esa forma, aumentar su legitimidad, representatividad y eficacia. En tercer lugar, **el desafío que supone otorgar voz y representación a los actores no estatales.**

El debate sobre la reforma de las Naciones Unidas que dominó el año 2005, y los escasos resultados alcanzados se explican, en buena medida, por esas visiones divergentes. Por una parte existe un “multilateralismo hegemónico” protagonizado por Estados Unidos, que explicaría el origen mismo de Naciones Unidas y de otros organismos internacionales, en los que los vencedores de la II Guerra Mundial y en particular ese país siguen teniendo una posición dominante. Esa visión explicaría su resistencia a otorgar mayores competencias a las organizaciones internacionales, y a otorgar mayor peso político a otros Estados, en particular a países en desarrollo emergentes, reconociendo así el carácter multipolar del sistema internacional. Así lo ilustra la negativa estadounidense a reformar el Consejo de Seguridad.

Por otra parte, un buen número de países en desarrollo y en particular el Movimiento de los No Alineados o el G-77, tienen a ver el sistema multilateral de manera ambivalente. Se considera que es un mecanismo para reclamar recursos y, sobre todo, una garantía de su soberanía y de la vigencia del principio de no intervención. Al tiempo, surge la natural desconfianza hacia un sistema multilateral en el que el Occidente industrializado, y en particular Estados Unidos, sigue teniendo un papel hegemónico. Ese multilateralismo “soberanista” o “westfaliano”, de carácter defensivo, también percibe de forma amenazadora las iniciativas para fortalecer el sistema multilateral en materia de derechos humanos o de seguridad colectiva. Esa posición es comprensible, pues se basa en una

experiencia histórica en la que a menudo la retórica democrática y el multilateralismo se han empleado para justificar la intervención externa y el imperialismo.

Finalmente, **parece emerger un “multilateralismo cosmopolita” que promueve organizaciones regionales y mundiales más fuertes y legítimas. A éstas se les atribuirían mayores competencias, estableciendo marcos mancomunados de soberanía, para que puedan responder eficazmente a las exigencias de la globalización.** Esta visión “cosmopolita” de raíces kantianas se basa en la experiencia de soberanía compartida de la UE, su principal promotora. Sin embargo, es mal comprendida y se ve con recelo desde Estados Unidos y los países en desarrollo, y las divisiones internas en el seno de la UE no ayudan a promoverla. A la postre, la reforma de Naciones Unidas parece haber sido víctima del “choque de multilateralismos” provocado por la tensión entre hegemonía, soberanía y cosmopolitismo que atraviesa la política mundial contemporánea.

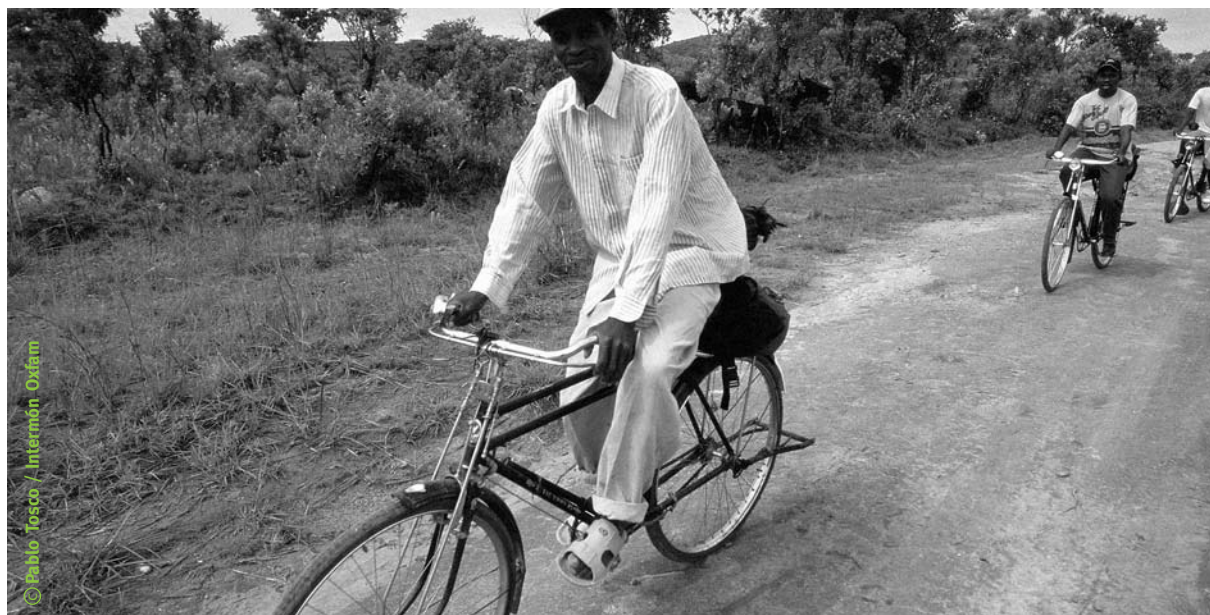
En las actuales estructuras de gobierno de las organizaciones internacionales radica un serio problema de representatividad, legitimidad y eficacia, en particular en relación a los países en desarrollo que están experimentando un mayor crecimiento económico. Se ha señalado que, de mantenerse las tendencias actuales, en 2025 el producto bruto agregado de los denominados “BRIC” (Brasil, Rusia, India y China) será mayor que el de las actuales seis mayores economías del mundo, y en 2050, de los actuales miembros del G-7 sólo permanecerán Estados Unidos y Japón. Esos cambios tectónicos en la distribución del poder y la riqueza supondrán, con bastantes resistencias y dificultades, ajustes importantes en la distribución del poder en organismos como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el FMI o el Banco Mundial. El papel del G-20 en la actual “ronda” de la OMC muestra que esas negociaciones ya no son sólo una cuestión que atañe a la UE y a Estados Unidos, y que sin un trato adecuado a los países en desarrollo, es difícil llegar a un acuerdo. En las reuniones de otoño de 2006, el FMI abordará la revisión de las cuotas y el poder de voto de algunos países emergentes ahora subrepresentados —China, por ejemplo, tiene una participación cercana a la de Bélgica, y la de India es inferior a la

de este último país—, aunque ello no va resolver la escasa representación que afecta a otros países en desarrollo. En cualquier caso, el objetivo del multilateralismo eficaz exige incorporar estos países a la gobernanza global, y ello afectará a los consensos sobre el desarrollo y el papel de la ayuda. Es significativo observar que algunos **países en desarrollo, que han amasado ingentes reservas de divisas merced a las exportaciones de petróleo o de bienes manufacturados, como Venezuela o China, emergen como donantes facilitando donaciones o créditos concesionales, en este último caso como ayuda ligada, sin excluir a países sobreendeudados de África subsahariana.** La cuestión es cómo incorporar a estos países a los consensos multilaterales sobre ayuda, evitando que se comporten como *free riders* y que se reproduzcan errores del pasado, ya que esa ayuda responde en gran medida a la “razón de Estado” y a lógicas más nacionalistas que cosmopolitas, y no existe una sociedad civil activa, con valores “postnacionales”, que pueda atemperarlas.

La participación de los actores no estatales, y en particular, de los movimientos sociales y las ONG ha contribuido a la formulación de las demandas de gobernanza a nivel global en muchas áreas: control de los flujos financieros, regulación de las relaciones comerciales, gestión de los flujos migratorios atendiendo a los derechos de los inmigrantes, medio ambiente global, derechos humanos y ayuda al desarrollo. Cada uno de estos asuntos tiene sus propias reglas e instituciones, y coaliciones favorables al cambio o al status quo. En cada uno de ellos existen iniciativas y campañas de actores no gubernamentales que propugnan reglas decisorias más representativas, mayor transparencia, control y rendición de cuentas. En particular, los actores no gubernamentales han intentado que su voz sea escuchada en las cumbres de la ONU, y en el seno de los organismos como el Banco Mundial, el FMI y la OMC. La acción de estas coaliciones refleja que la propuesta de gobernanza mundial democrática podría ser menos audaz de lo que parece. Después de más de una década de movilizaciones, esas coaliciones cuentan con un programa bastante detallado para promover una “socialdemocracia mundial”, como la ha denominado el politólogo David Held.



## 4. Afrontar la violencia y la guerra: seguridad humana y derecho cosmopolita



Hechos como el fin de la guerra fría, el ciclo de conflictos armados que ha jalonado el decenio de los noventa y el surgimiento de nuevas amenazas transnacionales, incluyendo el terrorismo de alcance global, han puesto en cuestión el viejo concepto de “seguridad nacional”, centrado en la seguridad del Estado más que en la seguridad de las personas, y que depende de las capacidades militares, las alianzas defensivas, la disuasión y el equilibrio de poder como garantía de la estabilidad y la paz. **Han aparecido nuevos conceptos de seguridad, como la “seguridad cooperativa”, la “seguridad democrática” o la “seguridad humana”. Estos conceptos, más amplios y comprehensivos, incorporan los problemas ambientales transnacionales, las pandemias globales, como el VIH/sida, la pobreza y la exclusión, la quiebra de las instituciones, y las violaciones de los derechos humanos, como factores de amenaza que exigen respuestas cooperativas por parte de los Estados y el uso de medios no militares, como la diplomacia y la cooperación económica y social, que ganan así importancia en la política exterior y de seguridad.**

En ese marco, hay que recordar que el 11-S y la guerra de Irak son quizás la expresión más directa de las “guerras asimétricas”, que enfrentan a Estados con organizaciones terroristas transnacionales sin base territorial ante las que la disuasión no es eficaz, y que tratan de trasladar el conflicto a escenarios —ataques terroristas, presencia en los medios de comunicación...— en los que son en gran medida irrelevantes las capacidades militares de los Estados, incluso los más poderosos. Entre los errores más graves de la llamada “**guerra global contra el terrorismo**” se encuentra no haber comprendido que este tipo de amenazas transnacionales no puede ser enfrentada mediante una “guerra” librada con medios clásicos —la derrota e invasión de Estados— y doctrinas que justifican acciones unilaterales, como el pretendido derecho de ciertos Estados a realizar ataques preventivos unilateralmente determinados. Por el contrario, **es necesaria una estrategia más amplia, basada en la cooperación internacional, enmarcada en el derecho internacional, enfrentando tanto las manifestaciones del fenómeno, como las complejas causas**



que lo originan, y que permiten que tenga respaldo y legitimidad a través de movimientos político-religiosos radicales.

Por otra parte, los avances del derecho internacional y otros procesos de cambio han contribuido a una clara disminución de las guerras interestatales, pero se han hecho más frecuentes las guerras civiles, los conflictos internos, en ocasiones motivados por fracturas étnicas y religiosas, y las guerras vinculadas al control de recursos valiosos que en ocasiones nutren redes económicas transnacionales ilícitas (drogas, diamantes, coltán...). Estas “nuevas guerras” –según la expresión de autores como Mary Kaldor, Mark Duffield o Herfried Münkler– o “guerras por recursos” (estudiadas, entre otros, por Michael T. Klare o Michael Renner) son la expresión de un proceso de “privatización” de la guerra, del crecimiento del poder de actores armados no estatales, que en ocasiones disputan al Estado el control del territorio y la población, o contribuyen a su fragilidad institucional o al colapso de sus estructuras. Por su propia naturaleza, este tipo de conflictos supone un gran número de víctimas civiles, violaciones masivas de los derechos humanos, y en ocasiones, el genocidio.

**Asegurar la protección de los civiles en este tipo de conflictos armados, y el despliegue de políticas eficaces para la prevención, la resolución y la posterior reconstrucción de los países envueltos en la violencia requieren fortalecer y reformar las capacidades de Naciones Unidas,** en aras de una mayor representatividad, legitimidad y eficacia de esta organización, junto con las organizaciones regionales de seguridad. Esas exigencias, unidas a la necesidad de afrontar amenazas transnacionales como el terrorismo o la proliferación de armamentos, también requieren la paulatina conformación de un “derecho cosmopolita” frente a la guerra, más legítimo y eficaz, frente al recurso al unilateralismo. Ello supone ampliar y fortalecer las normas del derecho internacional a través de cauces multilaterales, en particular en lo que atañe al mantenimiento de la paz y la seguridad o a la protección de los derechos humanos, incluyendo el derecho internacional humanitario, como ha ilustrado el debate contemporáneo sobre el principio de “responsabilidad de proteger”.

## 5. Pobreza y cohesión social: las políticas de desarrollo frente a la globalización

Como se ha indicado, después de cinco décadas de desarrollo, la persistencia de la pobreza y la desigualdad siguen siendo rasgos destacados de la sociedad internacional, y factores de creciente importancia para entender los problemas de la seguridad internacional y las causas de la inestabilidad política y la crisis del Estado, las tensiones étnico-culturales, los flujos migratorios, la vulnerabilidad a los desastres y otros problemas contemporáneos.

Muchos defensores de la visión neoliberal de la globalización, que se entiende básicamente como un proceso de integración económica que avanza tanto por cauces regionales como en el marco multilateral, afirman que ésta alienta el crecimiento económico y, al permitir la libre circulación de factores, promoverá de manera relativamente automática la convergencia de la renta entre países ricos y pobres. Por ello, la liberalización económica disminuirá, por sí sola, la desigualdad y la pobreza mundial. Este proceso se produciría incluso sin libre circulación de trabajadores —que de todas formas circulan, pese a las restricciones migratorias— pues a efectos de esta tesis la inversión extranjera y el libre comercio son sustitutos de las migraciones.

Es cierto que la renta mundial ha registrado un crecimiento notable en las últimas décadas, y que la liberalización económica tiene bastante que ver con ello. Sin embargo, los datos de los principales organismos internacionales muestran que, en paralelo al proceso de globalización, y probablemente a causa de la forma en la que éste se ha producido, se ha promovido un visible empeoramiento en la distribución mundial de la riqueza. Por añadidura, salvo en Asia oriental y en particular, en China, la pobreza apenas ha disminuido, y afecta a casi la mitad de la humanidad. Los procesos de creciente polarización socioeconómica también se están produciendo en el seno de las sociedades industrializadas, pero es en los países en desarrollo en los que se concentra la mayor parte

de los 2.700 millones de personas que, según el Banco Mundial, son pobres, y los 1.100 millones que padecen pobreza extrema o miseria. Estas cifras de pobreza se han calculado a partir de los ingresos, pero existen otras dimensiones “horizontales” de la pobreza como el género, la etnia, la casta, la adscripción religiosa o el lugar de residencia que revelarían la estrecha relación existente entre pobreza y exclusión.

Los datos compilados por el Banco Mundial son reveladores. Entre 1950 y 1980 la desigualdad internacional, medida a través del coeficiente de Gini, pasó del 0,43 al 0,46, pero en los veinte años posteriores ese índice aumentó de 0,46 a 0,54. Para ilustrar las consecuencias de estos hechos se puede recurrir a la clasificación de los países según niveles de renta propuesta por Branko Milanovic, del Banco Mundial, que se reproduce en el cuadro adjunto y revela un aumento espectacular del grupo de países que se situarían en el llamado “cuarto mundo”.

Esos niveles de desigualdad internacional serían políticamente intolerables dentro de un país, pero probablemente se mantienen debido a que, pese a unos medios de comunicación cada vez más globalizados, que están aproximando las experiencias vitales de distintos segmentos de la humanidad, los más pobres todavía no pueden comparar su situación, y para buena parte de la humanidad la pobreza y la riqueza extremas son sólo conceptos abstractos. En este sentido la globalización es un fenómeno ambivalente. En el plano económico, parece contribuir a incrementar la desigualdad, pero al facilitar el contacto entre sociedades se produce una “revolución de las expectativas” que puede tener múltiples efectos: puede alentar la toma de conciencia crítica sobre esta situación, pero también los flujos migratorios, la tensión social y política y los fundamentalismos que se nutren del agravio y la desesperación.



cuadro 1. UN MUNDO MÁS DESIGUAL 1960-1998

GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN NIVEL DE RENTA	NÚMERO DE PAÍSES EN ESE GRUPO, 1960	NÚMERO DE PAÍSES EN ESE GRUPO, 1998
PAÍSES “RICOS”	41	29
PAÍSES “ASPIRANTES”	22	11
PAÍSES “TERCER MUNDO”	39	19
PAÍSES “CUARTO MUNDO”	25	78

Países “Ricos”: PIB per cápita igual o mayor que el más pobre de los países del grupo Japón, Europa Occidental, Norteamérica y Oceanía (JEONO).  
Países “Aspirantes”: PIB per cápita de al menos 2/3 del más pobre de los JEONO.  
Países “Tercer Mundo”: PIB per cápita de entre 1/3 Y 2/3 del más pobre de los JEONO.  
Países “Cuarto Mundo”: PIB per cápita inferior a 1/3 del más pobre de los JEONO.

Fuente: Branko Milanovic (2002). *Worlds Apart: Inter-National and World Inequality 1950-2000*. Washington, Banco Mundial

En un mundo de Estados-nación soberanos, con capacidad de autodeterminarse, el crecimiento económico y la cohesión social deberían depender, básicamente, de las políticas nacionales. Sobre esta premisa se han reconocido distintos componentes económicos y sociales de los derechos de ciudadanía, así como los sistemas de educación, salud y bienestar social que, con obvias desigualdades entre países ricos y pobres, se han ido desarrollando durante los últimos cincuenta años. La teoría del desarrollo, sin embargo, objetó estos supuestos al incorporar al análisis hechos como el legado colonial o la asimetría de las relaciones Norte-Sur. Más recientemente, esa premisa ha sido puesta en cuestión por las dinámicas de la globalización, que reducen el margen de maniobra de las autoridades nacionales para el desarrollo de políticas orientadas al crecimiento, a la cohesión social y a la eliminación de la pobreza, y al mismo tiempo, someten a los sectores productivos y en especial al factor trabajo a fuertes presiones competitivas. En la actualidad, **el bienestar y la cohesión social se ven afectadas directamente por la transnacionalización productiva, y sin embargo, no existen**

**marcos regulatorios o mecanismos más allá del Estado que permitan atenuar el impacto de esos procesos.** La propia Unión Europea, que en este como otros aspectos es un “microcosmos” de la globalización, ha reconocido explícitamente esta realidad al establecer una incipiente reglamentación laboral y social europea, así como una política de cohesión que comporta importantes transferencias financieras, basadas en el principio de progresividad, cuya financiación y destino se acuerda mediante instituciones y procedimientos supranacionales, pero que al tiempo deja un amplio margen de decisión para los actores nacionales, regionales y locales en lo que se refiere al uso de los recursos. Un modelo, en suma, muy alejado de una ayuda internacional al desarrollo que sigue siendo voluntaria, y está sometida a la discrecionalidad del donante. Probablemente, es ilusorio pensar que el modelo europeo de política de cohesión pueda trasladarse a la ayuda al desarrollo, pero en cualquier caso ofrece elementos de interés para la reforma de la ayuda al desarrollo, de forma que ésta pueda responder a los desafíos de cohesión social que plantea la globalización.



## 6. Estado, soberanía y ciudadanía global



Los apartados anteriores muestran que, como consecuencia de los procesos de globalización, una serie de categorías y conceptos antes considerados inmutables, como el Estado-nación, la ciudadanía, o la soberanía nacional, han de ser sometidos a revisión. **La globalización diluye el carácter “nacional” de las relaciones sociales, los mercados y la política, y pone en cuestión el concepto tradicional de soberanía.**

La creciente interdependencia y la transnacionalización de la economía, la política y la violencia organizada, erosionan la soberanía de los Estados, que comprueban que su capacidad efectiva para regular los mercados y las relaciones sociales, garantizar la seguridad y mantener ciertos niveles de bienestar social se ve minada por estas dinámicas. Como afirma David Held, “Los pactos sociales nacionales son insuficientes para garantizar un equilibrio real entre los valores de la solidaridad social, la política de la democracia y la eficacia del mercado”. En las incipientes democracias de los países en desarrollo, precisamente los más transnacionalizados y vulnerables, la globalización reduce el margen de maniobra para la acción política y las políticas de desarrollo, y los some-

te a los vaivenes de una economía global sin ataduras, en la que se incluyen redes transnacionales ilícitas que tratan de sortear o debilitar la jurisdicción estatal para mantenerse. En la expresión extrema de estas dinámicas encontramos el fenómeno de los Estados “frágiles”, “fallidos” o “institucionalmente débiles”, en los que la existencia es muy precaria, y que plantean serios interrogantes respecto a la viabilidad del Estado postcolonial en el marco de la globalización.

En ese contexto, la identificación de la “comunidad política” y de las identidades individuales y colectivas con los límites del Estado-nación se está tornando cada vez más problemática. Si se afirma que la globalización erosiona la soberanía nacional, y ello cercena las capacidades de las sociedades y los Estados para regular y satisfacer las necesidades y demandas sociales de seguridad, gobernanza, bienestar económico, y cohesión social, también se está aseverando implícitamente que se debilita la capacidad de la comunidad política para autodeterminarse mediante un régimen democrático. Si la soberanía nacional se debilita, también lo



hace la soberanía popular como sustento y fuente de legitimidad de tal régimen.

El Estado es y probablemente seguirá siendo eficaz como vehículo de la acción colectiva para dar respuesta a una amplia gama de demandas sociales. Sin embargo, parece necesaria una redefinición del Estado y de la soberanía —lo que Ulrick Beck llama el “Estado transnacional cooperativo”—, para que la acción estatal se complemente con nuevas reglas e instituciones de gobernación supranacional.

Para responder adecuadamente a esas demandas sociales, **el Estado habrá de atribuir competencias soberanas a entidades supranacionales con la capacidad de establecer marcos regulatorios eficaces, que tendrán que responder a los principios de representación y equilibrio de poderes inherentes a la democracia.** Desde concepciones clásicas de la soberanía, la transferencia de competencias estatales a marcos mancomunados de soberanía se percibe como una pérdida, pero desde la perspectiva cosmopolita se trata de una redefinición y “reapropiación” de competencias que ya no son efectivas a nivel nacional. Ese sistema de gobernación o gobierno de múltiples niveles —lo que se ha denominado *multilevel governance*— supone una profunda redefinición de los conceptos de soberanía, del Estado y la ciudadanía.

La yuxtaposición de distintos niveles de gobierno, a los que se atribuyen distintas competencias soberanas, definen necesariamente distintas comunidades políticas o “demos”, con diferentes conjuntos de derechos y deberes que se complementan, y que, en cualquier caso, han de responder a las exigencias establecidas en las convenciones y pactos internacionales de derechos humanos. En este marco, la noción de ciudadanía se redefine a nivel local y global, y ya no se puede asimilar únicamente al marco del Estado-nación. La ciudadanía se desvincula del territorio y de la nación, entendida esta como comunidad cultural y/o étnica o identitaria. **La ciudadanía, para no ser excluyente, debe ser progresivamente desnacionalizada, desterritorializada y democratizada, y pasar a fundarse en criterios respetuosos con la dignidad humana, la igualdad de derechos y el respeto por las diferencias.**

Ello implica que las personas, en paralelo a su nacionalidad o identidad(es), podrían disfrutar de múltiples ciudadanías, lo que supone la pertenencia política a las diversas comunidades que las afectan de forma significativa. Serían ciudadanos de sus comunidades políticas inmediatas —local, nacional—, de los grupos de Estados regionales —como la UE— y de la comunidad global, de manera simultánea. El concepto de “ciudadanía europea” es una plasmación concreta de esta realidad.

En este marco, la ciudadanía trasciende las fronteras de los Estados y goza de un alcance internacional. Surge así la noción de “ciudadanía global” o “ciudadanía cosmopolita”, que se enmarca dentro de las propuestas neokantianas de la democracia cosmopolita. La comunidad política y la ciudadanía cosmopolita reflejan y abarcan los diversos sistemas de poder y autoridad que operan dentro y a través de las fronteras. Los Estados serían reubicados y rearticulados bajo el arco de un derecho democrático global que supone el cumplimiento de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos y sociales, y en particular, aquellos que dependen de políticas eficaces de desarrollo y de la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La consecución de esa ciudadanía cosmopolita exige, en lo que se refiere a los derechos políticos, democratizar el “espacio global”. Autores como Held o Archibugi conciben la estructura de la comunidad política cosmopolita como una red. Desde esta perspectiva deberían existir centros de decisión de diferentes niveles (local, nacional, transnacional, continental o regional, mundial). Las instituciones globales establecerían un marco legal general dentro del cual los diversos órdenes de poder serían autónomos. El cosmopolitismo de Held o de Mary Kaldor es un proyecto animado por un ideal de (re)democratización. **Esto significa reconstruir la teoría y la práctica de la democracia para atribuir a las personas poder de decisión en todos los asuntos que afectan a sus vidas y redistribuir el poder de decidir acerca de las cuestiones colectivas.** Y esta redistribución debe realizarse no sólo en el espacio global, sino también en el ámbito estatal y local.

## 7. La demanda insatisfecha de bienes públicos internacionales



Como se indicó, la globalización ha incrementado el nivel de interdependencia existente entre países y mercados por encima de las fronteras nacionales. No sólo las decisiones tomadas localmente tienen una mayor incidencia internacional, sino también el entorno exterior se impone como un condicionante de mayor peso en las decisiones nacionales. Nuevos problemas emergen con un ámbito que trasciende los límites nacionales, requiriendo de la cooperación internacional, al tiempo que ésta se plantea como un requisito necesario para gestionar problemas que antes eran considerados privativos del ámbito doméstico. Sobre estas interdependencias se erige el espacio crecientemente ampliado de los bienes públicos internacionales.

En general, se entiende como bien público aquel que, una vez producido, está disponible para todos sin excepción. Son bienes que afectan a ámbitos tan relevantes como la convivencia (el ordenamiento social, la paz o la seguridad), la supervivencia de las personas (como la salud o el medio ambiente) o el progreso en los niveles de vida (como la estabilidad económica o la investigación). Así pues, a todas las sociedades les interesa que esté garantizada su provisión. No obstante, caracterizan a estos bienes dos rasgos que hacen

difícil dejar su provisión en manos del mercado: son no excluibles, porque no es fácil limitar el acceso al bien una vez que está producido; y son no rivales, porque el consumo que haga un agente de un bien no impide que otro igualmente lo disfrute. Ahora bien, nadie pagaría por un producto a cuyo consumo, una vez producido, tienen acceso otros agentes sin coste alguno: se requiere, por tanto, de una cierta acción colectiva para garantizar la provisión óptima de este tipo de bienes. En el seno de un país son las instituciones, la más importante de las cuales es el Estado, las que articulan esa acción colectiva. Ahora bien, ¿qué sucede cuando los bienes públicos tienen un alcance que trasciende las fronteras nacionales?

**ES NECESARIO DISPONER DE  
INSTITUCIONES MULTILATERALES  
ASENTADAS EN UN CONCEPTO  
COMPARTIDO DE CIUDADANÍA,  
REPRESENTATIVAS Y DEMOCRÁTICAS  
Y ABIERTAS A LA PARTICIPACIÓN DEL  
CONJUNTO DE LOS ACTORES  
SOCIALES**

Porque, como se ha señalado anteriormente, eso es lo que caracteriza el momento presente: que buena parte del espacio de estos bienes ha alcanzado un ámbito crecientemente internacional. En parte como consecuencia de que **bienes públicos anteriormente reservados al espacio doméstico han adquirido, en función de las nuevas interdependencias, un rango internacional**: es el caso, por ejemplo, de la seguridad nacional o de la estabilidad monetaria, que difícilmente se pueden gestionar en la actualidad sin un cierto marco de cooperación internacional. Pero, en parte también, por el surgimiento de nuevos bienes públicos que nacen ya con un alcance global: es el caso, por ejemplo de la preservación de la capa de ozono. En conjunto, ámbitos como la paz, la seguridad frente a enfermedades contagiosas, la sostenibilidad ambiental, la persecución del crimen, la estabilidad financiera, la difusión del conocimiento o la integración económica caen bajo este concepto de bienes públicos internacionales.

Para proveer este tipo de bienes se requiere de la cooperación internacional. No obstante, parece claro que el sistema multilateral vigente presenta problemas serios para asumir semejante tarea: ni la estructura ni el mandato de las organizaciones hoy existentes son los más adecuados para operar con eficacia. Es elevado el grado de solapamiento entre las actividades de las diversas instituciones, existe una discutible especialización de alguna de ellas y en el seno del sistema multilateral se registra una ausencia de cultura efectiva de coordinación en ámbitos comunes. Adicionalmente, el sistema padece un problema de legitimidad política que conviene afrontar: un problema que deriva de la ruptura que la globalización ha producido en la supuesta correspondencia entre territorio nacional, espacio político y comunidad democrática. Vivimos en un mundo, según Held, de “comunidades solapadas de destino”, pero las estructuras políticas siguen descansando básicamente sobre un concepto territorial de soberanía. De ello se derivan **tres carencias básicas que afectan al sistema multilateral**: i) **la ausencia de un marco normativo que acoja el nuevo sentido, disperso y solapado, de ciudadanía**; ii) **la necesaria correspondencia entre instituciones y comunidad política**, restaurando los principios de congruen-

cia y simetría en que se fundamentan las actividades de representación y rendición de cuentas propias de la democracia, también en el ámbito multilateral; y iii) **la falta de una adecuada integración de los actores internacionales en los mecanismos de representación de las instituciones**, lo que implica no sólo a los gobiernos, sino también a las organizaciones de la sociedad civil. Como se señaló, es necesario disponer de instituciones multilaterales asentadas en un concepto compartido de ciudadanía, representativas y democráticas y abiertas a la participación del conjunto de los actores sociales.

No obstante, no basta con disponer de un marco institucional apto: también **es necesario corregir la desigualdad internacional si se quiere conseguir un nivel más elevado de provisión de los bienes públicos internacionales**. Tres razones avalan este juicio.

- En primer lugar, **en gran parte de los bienes públicos internacionales el nivel global de provisión lo proporciona aquel que menos tiene**. Piénsese, por ejemplo, en la seguridad en materia de salud: el nivel de seguridad agregado no lo proporciona el sistema sanitario nacional más sólido, sino el más frágil, que es donde se puede producir un foco infeccioso que se extienda al resto del mundo. Por tanto, para elevar el nivel agregado de seguridad es necesario mejorar la posición de quienes menos tienen.
- En segundo lugar, **porque para proveer bienes públicos no basta con generar marcos normativos globales**: también es necesario apoyar a los países para que adapten sus actividades locales a esos marcos agregados. Por ejemplo, para proteger la capa de ozono no basta con una normativa que prohíba la producción de CFC: es necesario, además, apoyar la sustitución de tecnologías de producción para garantizar ese resultado. Un apoyo que debe ser tanto más intenso cuanto menor es la capacidad económica y tecnológica del país en cuestión.
- Por último, **es necesario corregir la desigualdad porque su manifestación más extrema, la pobreza, es en sí misma un**

EN SUMA, LOS BIENES PÚBLICOS INTERNACIONALES SON NECESARIOS PARA PROMOVER LA SEGURIDAD, LA ESTABILIDAD Y EL PROGRESO MUNDIAL, PERO, A SU VEZ, SIN CIERTAS DOSIS DE COOPERACIÓN Y DE CORRECCIÓN DE LAS DESIGUALDADES ES DIFÍCIL AVANZAR EN LA PROVISIÓN DE ESOS BIENES



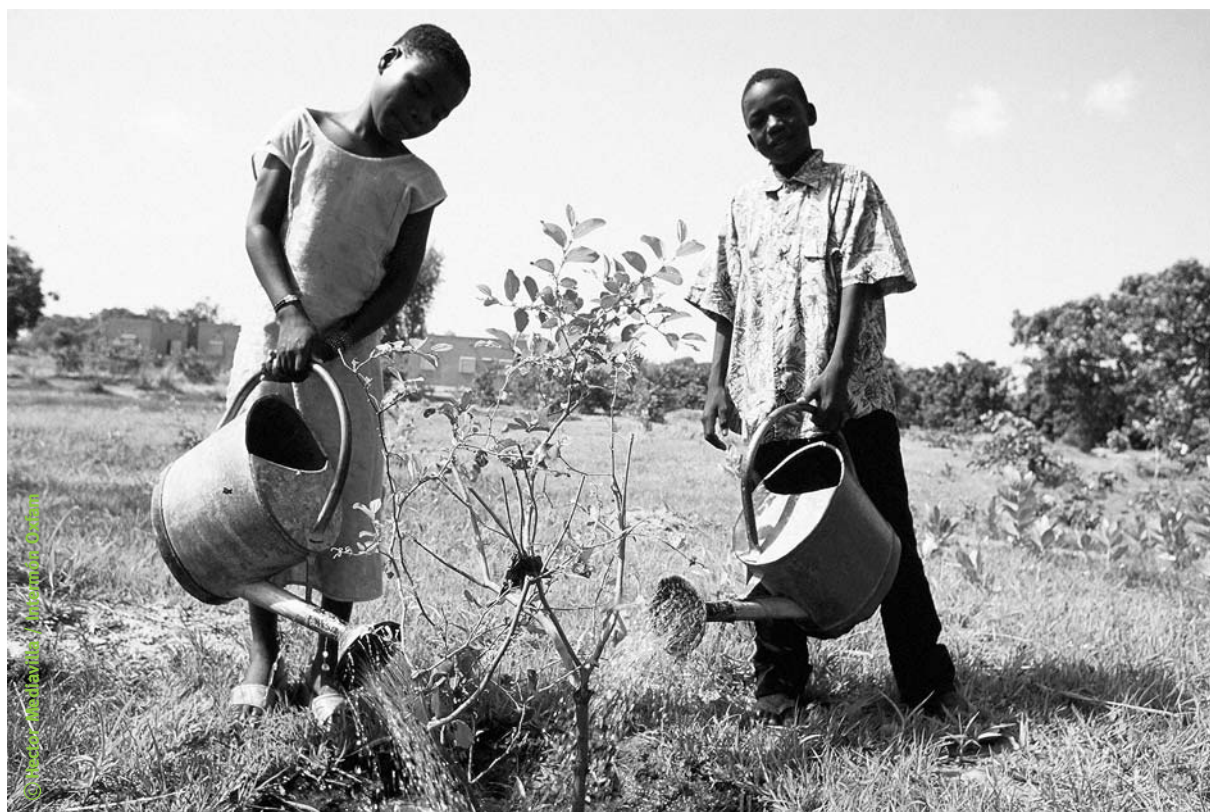
**mal público global.** En un mundo interdependiente, la pobreza es fuente de perturbaciones que afectan a todos, a ricos y pobres. Fenómenos como la inseguridad internacional, las crisis humanitarias recurrentes, las presiones migratorias descontroladas o el deterioro ambiental, aunque no de forma exclusiva, están alimentados por la extrema pobreza que afecta a buena parte de la humanidad.

En suma, los bienes públicos internacionales son necesarios para promover la seguridad, la estabilidad y el progreso mundial, pero, a su vez, sin ciertas dosis de cooperación y de

corrección de las desigualdades es difícil avanzar en la provisión de esos bienes. He ahí un nuevo argumentario en apoyo de una más activa promoción del desarrollo a escala internacional. Un nuevo argumentario y unas nuevas tareas que deben dar lugar a recursos adicionales a los de la ayuda y a respuestas políticas igualmente novedosas, orientadas a mejorar los niveles de gobernabilidad y de legitimidad del sistema internacional. Ni la doctrina ni la agenda de los activistas de desarrollo han tomado suficientemente en cuenta estos aspectos, que están llamados a tener creciente importancia en el futuro.



## 8. Nuevas miradas a viejos problemas



### ¿Basta con la liberalización comercial?

La teoría del desarrollo se construyó, en sus inicios, sobre una posición de relativa desconfianza acerca de las posibilidades que el comercio internacional tenía para promover oportunidades de progreso a los países del Sur. De ahí su insistencia en estrategias de desarrollo, como la de sustitución de importaciones, de tono predominantemente proteccionista. La exitosa experiencia de los países del sudeste asiático hizo que esas ideas se sometiesen a revisión al comenzar la década de los noventa. No faltaron entonces quienes, desde el extremo opuesto, proclamaron a las exportaciones y al comercio internacional como el factor clave del éxito económico. El desarrollo surgiría como un producto espontáneo de la estabilidad económica y de la apertura internacional: sobre esta idea descansó el pensamiento neoliberal.

Sin llegar a ese extremo, buena parte de los analistas reconocen hoy el importante papel que el comercio internacional tiene, junto a otros factores, para abrir oportunidades de desarrollo a los países del Sur. No obstante, ello requiere que esos países puedan rentabilizar sus ventajas comparativas en los mercados internacionales: un objetivo que entra en contradicción con las elevadas barreras comerciales que los países industriales han erigido en los ámbitos de la producción agrícola y de las manufacturas tradicionales, justamente allí donde aquellos países pueden competir. El objetivo, por tanto, debiera ser reducir los niveles de protección que rigen en esos mercados.

La Ronda Negociadora de Doha de la OMC se presentaba como una oportunidad única para lograr ese propósito; no en vano se había bautizado la cita como Ronda de Desarrollo, para evidenciar el compromiso que la comunidad internacio-



## NO OBSTANTE, EL RECURSO A ACUERDOS REGIONALES PUEDE CONSTITUIR UNA VÍA QUE LIMITE, MÁS QUE AMPLÍE, LAS POSIBILIDADES NEGOCIADORAS DEL MUNDO EN DESARROLLO EN EL ÁMBITO DEL COMERCIO

nal asumía con las necesidades de los países en desarrollo. Para ello era necesario, como mínimo, lograr que los países industriales: i) pusieran fin a la prácticas de *dumping* en el sector agrario, eliminando las subvenciones a las exportaciones agropecuarias; ii) revisaran los niveles de apoyo a sus agriculturas, eliminando aquellos mecanismos que distorsionan la competencia en los mercados; iii) y redujeran los niveles de protección de los mercados agrícolas, atenuando los picos arancelarios y la gradación en los gravámenes. Adicionalmente, debía atenderse a las necesidades específicas de los países menos adelantados (PMA), otorgándoles a sus producciones un tratamiento cercano a la franquicia, tal como la UE había propuesto en la iniciativa *Todo menos armas*; y se reclamaba el mantenimiento de una cláusula de *Tratamiento especial y diferenciado* como vía para adecuar la intensidad y el ritmo de las reformas a las condiciones específicas de los países en desarrollo.

Aquellos propósitos se han visto frustrados por la evolución de las negociaciones. El pasado julio, el secretario general de la OMC, Pascal Lamy, reconocía el fracaso de la Ronda. A estas alturas, ni siquiera existe garantía de que los acuerdos parciales logrados en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, como la supresión de subvenciones a las exportaciones agrarias en 2013 o la generalización de la iniciativa relativa a los PMA, se mantengan una vez cerrado el proceso negociador. La responsabilidad del fracaso es compartida por el conjunto de los países industriales, que se han revelado incapaces de hacer concesiones en ámbitos, incluso menores, que afectan a sus intereses; si bien el centro de las miradas acusatorias deben dirigirse hacia Estados Unidos, que ha sido el país que menores esfuerzos ha hecho a lo largo de todo el proceso. La accidentada experiencia del proceso negociador ha dejado en evidencia el supuesto liberalismo de los países desarrollados, haciendo difícil que en el futuro pretendan dar lecciones a los países en desarrollo sobre este

aspecto. **Por si a alguno le quedaba duda, el doctrinarismo neoliberal de algunos gobiernos termina allí donde empieza la defensa de sus propios intereses.** En todo caso, las consecuencias de este fracaso serán negativas para todos: **se limitan las posibilidades de expansión del comercio en los próximos años, se debilita la autoridad y eficacia de la OMC y se abre la vía a la búsqueda de respuestas bilaterales o regionales por parte de los distintos bloques comerciales, fragmentando aún más el mercado internacional.**

Este último aspecto es especialmente relevante para la agenda futura de desarrollo. Cuando se cierra la vía multilateral, es lógico que traten de obtenerse concesiones a través de marcos más limitados de negociación. No obstante, el recurso a acuerdos regionales puede constituir una vía que limite, más que amplíe, las posibilidades negociadoras del mundo en desarrollo en el ámbito del comercio. Especialmente si el proceso negociador se fragmenta (o bilateraliza) y los esquemas de integración se construyen sobre relaciones asimétricas, entre países con muy desigual nivel de desarrollo. Por ello, **la búsqueda de entornos regionales más homogéneos puede resultar estratégica, no sólo como mecanismo de estímulo al comercio mutuo, sino también como plataforma para reforzar la capacidad negociadora de los implicados.**

En todo caso, el final anticipado de la Ronda de Doha no debiera llevar aparejado un abandono del comercio como importante ámbito de trabajo en la política de desarrollo, si bien sería conveniente introducir un matiz en sus planteamientos. Hasta ahora la presión de la sociedad civil se ha centrado en conseguir una reducción de las barreras protectoras de los mercados agrícolas en los países ricos o en obtener la franquicia para los productos provenientes de los PMA. Sin duda, se trata de objetivos no sólo legítimos, sino también deseables. Ahora bien ¿cabe esperar que el desarrollo surja del mero desarme arancelario? La respuesta es

no. Es posible que para un país de desarrollo intermedio, con importantes capacidades productivas instaladas (como Brasil o Argentina), esa liberalización comercial sea suficiente para impulsar un proceso de desarrollo sostenido, pero es difícil que esto suceda en un país de bajo ingreso. Para este tipo de países tan importante como obtener rebajas arancelarias en los mercados de destino es disfrutar de márgenes de holgura en las políticas nacionales para definir mecanismos de apoyo y estímulo a sus capacidades productivas. Con la excepción de Hong Kong y tal vez de Suiza, ningún país ha logrado desarrollarse a través de una estrategia asentada en la mera liberalización comercial. En todos los casos de éxito, los países han sabido combinar, de una forma dinámica, el recurso a mecanismos protectores de la industria nacional con la progresiva proyección de su economía hacia los mercados internacionales. Se trata de que los países en desarrollo, en especial los más pobres, dispongan de esa oportunidad que tuvieron en el pasado los países desarrollados. Lo que implica que **tan importante como luchar por la liberalización comercial del Norte es demandar espacios de holgura para la definición de las políticas comerciales en el Sur.**

## El tratamiento de la deuda

A comienzos del nuevo milenio, sectores de la sociedad civil y de la Iglesia pusieron en marcha una de las campañas de mayor eco en la opinión ciudadana, destinada a demandar una solución al problema del sobreendeudamiento externo de los países en desarrollo. Los organismos internacionales, presionados por el vigor de la campaña, respondieron con la reforma de la Iniciativa HIPC, relajando las condiciones de acceso al tratamiento de alivio de la deuda y fijando unos criterios más generosos de definición de la sostenibilidad. Al tiempo, rebautizaron como *Estrategias de reducción de la pobreza* los programas de reforma a que se comprometían los países para acceder a los beneficios de la iniciativa, debiendo ser elaboradas con participación de la sociedad civil. A lo largo de la vigencia de la iniciativa se fueron modificando, en un sentido de mayor flexibilidad, alguna de las características y condiciones del tratamiento ofrecido.

Vista en perspectiva, la apuesta hecha por la sociedad civil para presionar en torno a este tema se revela correcta. De acuerdo con el Banco Mundial, un total de 88 países en desarrollo —40 de ingresos medios y 48 de ingresos bajos— tienen problemas de sobreendeudamiento. De los 48 países de bajos ingresos, 27 tienen un endeudamiento severo y 21 un endeudamiento moderado; y de los 40 países de ingresos medios, 18 tienen un endeudamiento severo y 22 un endeudamiento moderado. Esta situación de sobreendeudamiento no sólo constituye un factor riesgo para el sistema financiero internacional, sino también un importante obstáculo para las posibilidades de desarrollo económico y social de los países afectados. En concreto, cerca del 14% de los recursos que los países en desarrollo obtienen por sus exportaciones han de ser dedicados a financiar el servicio de la deuda: una cuota que llega al 30%, como promedio, en el caso de América Latina. El coste de oportunidad de estos recursos se hace especialmente gravoso en el caso de los países más pobres. Por ejemplo, **la deuda de los países africanos comporta un pago al exterior de 59 millones de dólares al día**, en economías que presentan carencias financieras extremas para atender las necesidades básicas de su población. Si se considerase el conjunto de los países de bajo ingreso, ese pago sería de 100 millones al día en concepto de servicio de la deuda. Todo ello sugiere que poner fin a la situación de sobreendeudamiento de los países más pobres es fundamental, si se quieren obtener mínimos logros de desarrollo.

Pues bien, se espera que, tras su plena aplicación, la Iniciativa HIPC suponga la condonación de dos tercios de la deuda de los países beneficiarios. A pesar de ello, haciendo balance de su trayectoria, hay que reconocer que la **Iniciativa HIPC no ha cubierto todas las expectativas que inicialmente había suscitado**. Pese a haber proporcionado algunos recursos adicionales para la inversión social, lo cierto es **no ha logrado proporcionar “una salida sostenible al problema de la deuda”**. Hasta el momento, sólo 19 países han alcanzado el punto de culminación; y alguno de estos países han vuelto a superar el nivel de sostenibilidad poco después del tratamiento otorgado. De los países que se encuentran en el

## SE TRATA DE CONSEGUIR, EN SUMA, QUE LOS CRITERIOS DE DESARROLLO, RELACIONADOS CON LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LA POBLACIÓN, PRIMEN EN LAS RESPUESTAS DE TRATAMIENTO DE LA DEUDA

periodo interino, cerca de 12 están atravesando dificultades para lograr culminar ese proceso; y hay 11 que ni siquiera han alcanzado su punto de decisión. Quiere esto decir, por tanto, que más allá de los avances parciales logrados, **sigue siendo necesaria la presión a favor de una salida más rápida y eficaz al problema del sobreendeudamiento.** Lo cual comporta **revisar el colectivo de países elegibles, los criterios de sostenibilidad aprobados, la condicionalidad asociada al tratamiento de alivio y la financiación existente para respaldar las operaciones.** Se trata de conseguir, en suma, que los criterios de desarrollo, relacionados con las necesidades básicas de la población, primen en las respuestas de tratamiento de la deuda. Adicionalmente, **debiera dedicarse más esfuerzo y presión por parte de la sociedad civil para promover la reforma del sistema financiero internacional, de modo que se evite que las asimetrías actuales sitúen a los países en desarrollo en esa permanente amenaza de inestabilidad y expulsión de los mercados de capital.** Sin acceso a la financiación internacional, es difícil el desarrollo; pero el sistema actual está muy mal equipado para promover estabilidad y actuar como factor de equilibrio a escala internacional.

### Los desafíos de la ayuda



Parte de la presión de la sociedad civil durante los últimos años ha estado orientada a incrementar el compromiso de los donantes con la ayuda internacional. No se trataba sólo de incrementar los recursos, sino de someter su gestión a nue-

vos criterios y a una orientación más decidida a combatir la pobreza. En los últimos años se ha producido un avance significativo en esa dirección, hasta el punto de dar origen a lo que algunos denominan “un nuevo paradigma” de la ayuda.

La definición de unos objetivos compartidos para el conjunto de los donantes, relacionados con metas básicas en materia de lucha contra la pobreza —los Objetivos del Milenio—, la insistencia en nuevos criterios de gestión relacionados con la asociación, la apropiación del desarrollo y la gestión por objetivos, la apuesta por instrumentos de carácter programático —como los SWAP— y el recurso a nuevos mecanismos de financiación —como el apoyo directo a presupuesto— conforman alguno de los elementos propios de esta nueva orientación de la ayuda. Una nueva orientación que se ha visto reforzada con las propuestas aprobadas en el seno del CAD para mejorar la eficacia de la ayuda, a través de la coordinación, la armonización y el alineamiento de los donantes. Aunque es pronto para valorar los resultados de estos nuevos planteamientos, su orientación responde al deseo de superar alguna de las limitaciones que la experiencia previa de la ayuda había revelado.

Al tiempo, acompañando a este proceso de cambio, se ha producido un cambio en la tendencia de la ayuda: tras el retroceso experimentado a lo largo de la década de los noventa, los recursos comenzaron a crecer con el cambio de siglo. Hasta el punto de alcanzarse en 2005 la cifra más elevada de ayuda de toda la historia del CAD: 107 mil millones de dólares. Parte de ese crecimiento se debe a circunstancias ocasionales, como la reconstrucción de Irak o el alivio de la deuda en Nigeria, pero no cabe descartar el efecto que la presión ciudadana en torno al logro de los ODM haya podido tener sobre los gobiernos y la dinámica de contagio y emulación entre ellos que se deriva del compromiso compartido en torno a la Declaración del Milenio. Todo ello es un logro que en parte se debe a la actividad de la sociedad civil en este ámbito.

## LOS RECURSOS SON NECESARIOS, PERO LOS ODM SÓLO SERÁN REALIDAD SI SE ACOMPAÑAN DE TRANSFORMACIONES SOCIALES EN LOS PAÍSES Y EN EL SISTEMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Aunque la dirección del proceso de reforma de la ayuda parece positivo, conviene tener presente que también incorpora riesgos, que deben ser tenidos en cuenta. Riesgos que afectan tanto a la definición de la ayuda como a su instrumentación. Por lo que se refiere al primero de los aspectos –definición de la ayuda–, la amenaza básica deriva de una **interpretación estrecha de los compromisos internacionales, que limite los esfuerzos de la ayuda a aquellos ámbitos precisos sobre los que se ha centrado la atención internacional**. No se trata de una mera suposición: hay donantes que, en su afán por trasladar de manera mecánica los ODM, han asumido un enfoque vertical y focalizado de la ayuda, sin advertir los equilibrios que es necesario preservar entre los distintos ámbitos de trabajo y las relaciones complejas que existen entre ellos. Por decirlo de una forma gráfica, sumar acciones directamente orientadas hacia colectivos pobres puede no ser el modo más eficaz de combatir la pobreza; y centrarse en exclusiva en la educación primaria puede no ser el modo mejor de fortalecer el sistema educativo y las capacidades humanas de un país. Es necesario, pues, preservar una visión más abarcadora y compleja de lo que supone el desarrollo, más allá de los objetivos convenidos en los compromisos internacionales. También **es importante alejar la idea, que alguna lectura de los ODM sugiere, que basta con inyectar recursos para que se obtengan resultados en materia de desarrollo**. Los recursos son necesarios, pero los ODM sólo serán realidad si se acompañan de transformaciones sociales en los países y en el sistema de relaciones internacionales.

Adicionalmente a este problema de concepción, existen otros relacionados con la gestión programática de la ayuda. Tres son los que aquí se quiere subrayar.

- En primer lugar, el diálogo sobre las políticas en que se basa la nueva concepción de la ayuda ha llevado en ocasiones a **estructuras extraordinariamente complejas de nego-**

**ciación entre donantes y receptor**, con comités, comisiones y grupos de trabajo, que son altamente demandantes de recursos técnicos de los que los gobiernos locales carecen. Es probable que ese entramado cumpla una función positiva, de construcción de equilibrios para la definición y vigilancia de lo acordado, pero es posible, también, que se haya extremado el proceso, **con costes sobre la efectiva capacidad de apropiación de la ayuda por parte de los receptores**.

- En segundo lugar, **la coordinación de los donantes** constituye un inequívoco paso adelante en la mejora de la ayuda, pero ello **incorpora el riesgo de reducir la capacidad negociadora de los receptores**. La acción convenida del conjunto de los donantes limita los grados de holgura en la definición de posiciones de los países receptores, que pueden verse por esta vía obligados a decir aquello que los donantes quieren escuchar. Al fin, los márgenes de discreción se estrechan cuando todos los interlocutores mantienen una posición concertada. Hay razones para pensar en que esto ya puede estar pasando en algunos casos.

- Por último, el nuevo modo de hacer cooperación, basada en el **apoyo de los donantes a las políticas públicas, puede estar achicando el espacio político para la oposición**, limitando de este modo uno de los componentes básicos de la dialéctica democrática. Si las políticas del gobierno están respaldadas por el conjunto de la comunidad internacional, ¿qué espacio de crítica y alternativa le queda a la oposición? No es extraño, entonces, que en algunos países los donantes se hayan convertido en la única oposición existente, con lo que ello supone de deterioro en la vida política nacional del país en cuestión.

Se trata de factores críticos que no cuestionan la nueva orientación de la ayuda, pero que debieran obligar a las organizaciones de la sociedad civil a mantener una política de vigilancia y de denuncia sobre este tema.

## 9. Nuevos problemas



### La emigración

Pese a la creciente relevancia del fenómeno, lo cierto es que hasta muy recientemente la comunidad de expertos y activistas del desarrollo han prestado muy limitada atención al fenómeno de la emigración. De hecho, existía una disociación muy notable entre las ONG orientadas a facilitar la integración social de los inmigrantes en destino y aquellas orientadas a objetivos de desarrollo. Nada justifica, sin embargo, esta segregación.

Existe un vínculo muy estrecho entre ausencia de desarrollo y emigración. Es cierto que no son ni los sectores sociales ni los países más pobres los que predominantemente emigran: entre otras cosas porque hasta para emigrar es necesario disponer de recursos. Ahora bien, más allá de este hecho, lo cierto es que el subdesarrollo, la sensación de carencia relativa, en un mundo crecientemente integrado, está en la base del auge más reciente de los movimientos migratorios. Cerca del 60% de los inmigrantes instalados en España proceden de países en desarrollo; y esa proporción sería del 65% si nos refiriésemos al conjunto de los emigrantes existentes en el mundo. En

suma, la emigración económica es expresión de la desigualdad vigente y de los limitados logros obtenidos hasta el momento en materia de desarrollo. Pero, al tiempo, también es cierto que la emigración constituye una de las opciones que las personas tienen para salir del subdesarrollo y la pobreza. El reconocimiento de esta doble relación debiera llevar a las organizaciones de la sociedad civil a incorporar, de una forma más activa y plena, la emigración en la agenda de desarrollo.

Por lo demás, la emigración no es un juego de suma cero: encierra un potencial de beneficios para todos los implicados, países emisores, países receptores y los propios emigrantes. **En la medida en que permite que la población se desplace desde donde es menos productiva (y peor retribuida) a donde es más productiva (y mejor pagada), la emigración contribuye a mejorar los niveles de eficiencia y equidad del sistema internacional.** Los logros en este ámbito pueden ser notables: piénsese que las diferencias en la retribución de la fuerza de trabajo entre países multiplican por más de cinco las registradas en los precios de las mercancías. Lo que quiere decir que las mejoras de eficiencia que se podrían



LAS MEJORAS DE EFICIENCIA QUE SE PODRÍAN DERIVAR DE UN ENTORNO DE MAYOR LIBERTAD PARA LA EMIGRACIÓN SON, EN POTENCIA, SUPERIORES A LAS QUE SE DERIVARÍAN DE LA LIBERTAD DE COMERCIO



derivar de un entorno de mayor libertad para la emigración son, en potencia, superiores a las que se derivarían de la libertad de comercio. Los estudios econométricos no hacen sino confirmar esta aseveración, evidenciando el potencial de desarrollo que encierran las migraciones.

Un potencial que se ve acrecentado por el efecto que las remesas pueden tener en las sociedades de origen de la emigración. Como es sabido, en la actualidad **los ahorros remitidos por los emigrantes conforman la principal fuente de financiación de los países en desarrollo, por encima de la inversión directa y de la ayuda internacional.** El Banco Mundial estima en 160 mil millones de dólares las remesas recibidas por los países en desarrollo, pero advierte que puede haber un 50% adicional no registrado. Si fuese verdad

esa estimación, se estaría hablando de una cifra de remesas que multiplica por 2,5 la magnitud de la ayuda correspondiente a 2005. Aun cuando no siempre las remesas se emplean en usos productivos, contribuyen a reducir los niveles de pobreza y vulnerabilidad de las familias. Y, en algunos casos, colaboran en la mejora de los equipamientos colectivos de las comunidades de origen, en la generación de capital y patrimonio de las familias emigrantes y en la mejora de los niveles de salud y educación de sus hijos.

No obstante, como todo proceso complejo, la emigración también encierra riesgos: el más importante de los cuales es **la pérdida de capital humano y la desestructuración social que la salida intensiva de emigrantes comporta.** Como es sabido, la emigración es autoselectiva, de tal modo que son

los más jóvenes, los de mayor capacidad de iniciativa y los mejor formados los que nutren esta corriente humana. Así pues, a través de la emigración los países pierden recursos que pueden ser valiosos para articular a la sociedad y asentar su estrategia de desarrollo.

La consideración de todos estos aspectos plantea un **ámbito complejo de trabajo para las organizaciones de la sociedad civil**. Tres líneas se plantean como elementos orientadores de la acción. En primer lugar, **luchar por el derecho a no emigrar**, a que las personas encuentren en sus países las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna: un derecho íntimamente asociado a los objetivos de la agenda de desarrollo. En segundo lugar, **presionar para lograr un marco más abierto a la movilidad de las personas**, de tal modo que se maximiza el impacto de desarrollo de la migraciones. Por último, **trabajar por defender los derechos de los emigrantes frente a los abusos, la explotación y la marginación, promoviendo, a cambio, la integración social y el respeto a la interculturalidad en las sociedades de acogida**. Tres tareas que no agotan el trabajo en este ámbito, pero que definen alguno de sus vectores básicos.

## El desarrollo tecnológico

Si hay un rasgo que caracteriza el modelo de crecimiento económico actual es su uso intensivo de los recursos tecnológicos. El progreso técnico, tomado en un sentido general, se ha convertido en un factor crucial que explica en las economías modernas la dinámica económica y de cambio social. Ahora bien, **si la tecnología constituye una importante fuente de progreso, puede convertirse también en un factor generador de desigualdades en la escena internacional**. De hecho, las asimetrías en el ámbito del conocimiento y de la tecnología se consideran en este momento como un factor que puede ser más relevante que la falta de capital físico en los países en desarrollo.

Dentro del amplio elenco de las nuevas tecnologías, han adquirido una especial relevancia las TIC, en la medida en que son propiciadoras de nuevos modos de producción,

intercambio y comunicación social. El desarrollo de la telefonía móvil, la informática e internet han permitido que se superen, incluso en algunos países en desarrollo, las dificultades de acceso a la información y comunicación que imponen las distancias, las barreras geográficas y el aislamiento. El potencial que encierran estas tecnologías para impulsar los procesos de desarrollo es, pues, muy notable.

No obstante, se parte de niveles de acceso a la tecnología digital muy dispares entre países, lo que da lugar a una “brecha digital” que se superpone a otros mecanismos adicionales de desigualdad en el sistema internacional.

Mientras en Europa occidental hay un ordenador por cada dos personas, en Asia meridional y en el África subsahariana esa relación es de 2 ordenadores por cada 100 personas; mientras en Europa hay 3.900 usuarios de internet por cada 10.000 habitantes, en el África subsahariana y Asia meridional la cuota apenas llega a 156; y mientras en la primera región hay 888 nodos de internet por cada 10.000 habitantes, en la segunda sólo hay cuatro. Las diferencias son, por tanto, muy notables.

La importancia que tiene para el desarrollo y los niveles de desigualdad de que se parte debieran aconsejar a donantes y ONGD prestarle mayor atención a este campo de acción. No es esta la realidad. Es más, la insistencia en orientar la ayuda a combatir la pobreza, aunque justificada, ha podido generar un efecto perverso sobre la orientación de los recursos, al desplazar aquellos objetivos relacionados con la promoción de capacidades tecnológicas y la formación de capital humano (como el apoyo a centros de investigación o a la consolidación de universidades).

Todo ello debiera llevar a una integración más efectiva de este ámbito en el seno de la agenda de desarrollo. Un ámbito que obligaría, además, a establecer nuevos modos de actuación y nuevas alianzas entre los agentes sociales, estableciendo **asociaciones entre actores públicos y privados, entre empresas y ONGD, para hacer que la tecnología esté más directamente al servicio de las necesidades de los países en desarrollo**.

## Comentarios finales



El debate sobre la cooperación internacional para el desarrollo ha girado en torno a una agenda que, aunque básicamente correcta, no puede permanecer al margen de los retos de la gobernanza democrática, la cohesión social, y la paz y la seguridad de un sistema internacional transformado por las dinámicas de la globalización. Para los activistas y los estudiosos del desarrollo y de las políticas de cooperación internacional, ello demanda una mayor comprensión de las dinámicas de cambio que atraviesa el sistema internacional, y de las visiones, las posiciones políticas y las coaliciones de fuerzas sociales —incluidos gobiernos, organizaciones intergubernamentales y ONG internacionales— que pretenden influir en la conformación del orden internacional que habrá de establecerse en el futuro. Requiere, también, situar las propuestas sobre reforma de la ayuda, de las reglas del comercio internacional y de la financiación del desarrollo, en el marco de un programa más amplio de gobernanza democrática cosmopolita, orientado a la provisión adecuada de bienes públicos globales y a promover la cohesión social más allá de las fronteras nacionales de cada Estado.

Existen las condiciones para poner fin a la pobreza mundial, y revertir la preocupante tendencia al incremento de la desigualdad internacional que ha caracterizado los últimos decenios. Para lograr ese objetivo, sigue siendo decisivo el aumento y la mejora de la calidad de la ayuda, reglas comerciales más equilibradas y una solución pronta y equitativa a los problemas de endeudamiento. Sin embargo, también es necesario afrontar la “brecha” tecnológica —como se indicó, una nueva

manifestación de la desigualdad internacional— y asegurar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

Parte de la respuesta, sin embargo, radica en las instituciones, más que en los recursos. Hasta ahora, la agenda del desarrollo ha hecho hincapié en la fragilidad de las instituciones internas de los países pobres para explicar los fracasos del desarrollo. Sin embargo, también son las instituciones internacionales las que requieren ser fortalecidas y reformadas —con la atribución de parcelas de soberanía nacional, si es necesario—, para asegurar una gobernanza representativa, legítima y eficaz, el necesario suministro de bienes públicos globales, y un derecho cosmopolita reforzado, relativo a la asistencia y la protección de quienes son víctimas de los conflictos armados, de los crímenes de guerra y del genocidio.

Contemplar el desarrollo como expresión de los derechos inherentes a todo ser humano comporta, también, abordar adecuadamente la cuestión migratoria dentro de la agenda de la cooperación internacional. Para los inmigrantes, al igual que ocurre para quienes no pueden o no quieren serlo, el derecho al desarrollo es expresión de derechos de ciudadanía no satisfechos, cuya materialización ya no puede ser garantizada por los Estados-nación, entre otras razones a causa de las dinámicas de la globalización. El derecho al desarrollo es, por ello, la expresión de un concepto emergente de ciudadanía cosmopolita o global que parece estar llamado a proporcionar los nuevos fundamentos políticos y éticos de la cooperación al desarrollo. 🌐